

Article

Analisis Yuridis Wakaf Tanah Negara dalam Perspektif Hukum Agraria dan Hukum Wakaf

Herlindah¹, Onny Medaline², Iqbal Maulana³, Azzam Hasan Daud⁴

¹ Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia;
email : herlindah@ub.ac.id

² Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, Indonesia;
email : onnymedaline@umsu.ac.id

³ Pusat Studi Hukum Properti, Malang, Indonesia;
email : iqbalmaulana121798@gmail.com

⁴ Islamic University of Madinah, Madinah, Saudi Arabia;
email : azzamhasandaud97@gmail.com



Abstract

Waqf, as an instrument for the distribution of wealth in Islam, necessitates full ownership by the waqif over the dedicated asset, as stipulated in Article 1, Paragraph 1 of Law Number 41 of 2004 concerning Waqf. This establishes that a valid element of waqf is the asset being legally owned by the waqif. However, Article 11 of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning Regulation Number 2 of 2017 concerning Procedures for Waqf Land Registration stipulates that Waqf Land on State Land that has not been previously encumbered with any Land Right shall be registered as Waqf Land under the nazhir's name. Yet, within the National Agrarian Law system, the state only possesses public control over land and does not hold private ownership of State Land. Although the state is not explicitly mentioned as a waqif, the state's action, (as if) acting as a waqif, conceptually raises legal issues. This research analyzes the norm conflict regarding waqf of State Land from the perspectives of Agrarian Law and Waqf Law in Indonesia. It employs a normative legal research method with statutory and conceptual approaches. The analysis concludes that waqf of State Land without a prior concrete legal relationship with a legal subject as the waqif contradicts the principle of State Control Rights and the fundamental waqf principle of *al-tamlik qabla al-tabarru'* (ownership before donation/waqf).

This can lead to the non-fulfillment of waqf validity requirements. Therefore, it is necessary to pursue a mechanism for granting land ownership rights to qualified socio-religious legal entities to act as the waqif, followed by the waqf process.

Keywords

Agrarian law, state control right, state land, waqf law, *waqif*

Abstrak

Wakaf, sebagai instrumen distribusi harta dalam Islam, mensyaratkan adanya kepemilikan penuh dari pihak wakif atas objek yang diwakafkan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Bahwa salah satu unsur sahnya wakaf adalah harta benda yang dimiliki secara sah oleh Wakif. Namun, dalam Pasal 11 Peraturan Menteri Agraria dan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah Wakaf mengatur bahwa Tanah Wakaf atas Tanah Negara yang belum pernah dilekati dengan sesuatu Hak atas Tanah didaftarkan menjadi Tanah Wakaf atas nama Nazhir. Padahal dalam sistem Hukum Agraria Nasional, negara hanya berwenang menguasai tanah secara publik dan tidak memiliki secara keperdataan atas Tanah Negara. Meskipun tidak disebutkan secara eksplisit negara sebagai wakif, tindakan negara (seolah) sebagai wakif, secara konseptual menimbulkan persoalan. Penelitian ini menganalisis konflik norma tentang wakaf tanah yang berstatus tanah negara dalam perspektif Hukum Agraria dan Hukum Wakaf di Indonesia, menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil analisis menyimpulkan bahwa wakaf atas Tanah Negara tanpa lebih dulu adanya hubungan hukum kongkrit dengan subjek hukum sebagai wakif bertentangan dengan prinsip Hak Menguasai Negara dan Prinsip dasar wakaf, *al-tamlik qabla al-tabarru'* (pemilikan sebelum hibah/wakaf). Hal ini dapat menimbulkan konsekuensi tidak terpenuhinya syarat sahnya wakaf. Oleh karena itu, perlu ditempuh mekanisme pemberian hak milik atas tanah kepada badan hukum sosial keagamaan yang memenuhi syarat untuk menjadi wakif yang kemudian dilanjutkan dengan proses wakaf.

Kata Kunci

Hukum agraria, hukum wakaf, hak menguasai negara, tanah negara, *wakif*

PENDAHULUAN

Wakaf merupakan salah satu instrumen hukum Islam yang memiliki peran strategis dan potensi besar dalam pengembangan kesejahteraan umat serta pembangunan sosial-keagamaan di Indonesia. Dampaknya terlihat jelas pada inisiatif pemberdayaan ekonomi, seperti pendirian Bank Wakaf Mikro di Indonesia, yang menyediakan pinjaman terjangkau bagi komunitas kelas bawah, memfasilitasi akses ke layanan keuangan tanpa beban suku bunga tinggi (Anwar, Fathan, Warto, & Hidayati, 2023). Dengan sifatnya yang abadi dan manfaatnya yang berkelanjutan, wakaf mampu menjadi pilar penting dalam pemberdayaan masyarakat, mendukung pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan berbagai sektor vital lainnya.

Sebagai sebuah perbuatan hukum, wakaf diatur secara khusus melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf (UU Wakaf) dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Inti dari wakaf adalah penyerahan

sebagian harta benda yang dimiliki secara sah oleh Wakif (pihak yang mewakafkan) untuk dimanfaatkan bagi kepentingan ibadah atau kemaslahatan umum secara terus-menerus. Namun, muncul permasalahan hukum yang signifikan yang berpotensi menghambat optimalisasi potensi wakaf ini, khususnya ketika objek wakaf berasal dari Tanah Negara. Hal ini disebabkan oleh perbedaan fundamental dalam konsep kepemilikan. Hukum wakaf mensyaratkan Wakif memiliki hak penuh atas harta yang diwakafkan, sementara Tanah Negara, berdasarkan sistem hukum agraria Indonesia, berada di bawah Hak Menguasai Negara (HMN) yang bukan merupakan kepemilikan dalam pengertian keperdataan.

Dalam konteks hukum agraria, khususnya pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) semua tanah di wilayah Indonesia dikuasai oleh negara (Rejekiingsih, 2016). Namun, penguasaan tersebut tidak identik dengan kepemilikan dalam pengertian keperdataan. Negara bertindak sebagai organisasi kekuasaan publik yang berwenang mengatur peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Triningsih & Aditya, 2019).

Tanah Negara dalam sistem agraria nasional adalah tanah yang tidak dilekati oleh suatu hak tertentu dari subjek hukum privat. Tanah ini berada dalam penguasaan langsung oleh negara, yang dapat menyerahkannya kepada pihak ketiga melalui pemberian hak atas tanah seperti Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (Apriani & Bur, 2020). Oleh karena itu, Tanah Negara pada prinsipnya bukan merupakan objek hak milik dan tidak dapat secara langsung dialihkan atau dijadikan objek perbuatan hukum keperdataan seperti jual beli, hibah, atau wakaf.

Hubungan antara wakaf dan Tanah Negara menjadi permasalahan hukum yang menarik, terutama ketika negara bermaksud untuk mengalihkan tanah yang berada dalam penguasaannya untuk keperluan sosial atau keagamaan melalui instrumen wakaf. Permasalahan ini menimbulkan pertanyaan hukum: dapatkah negara yang tidak memiliki hak milik atas tanah bertindak sebagai Wakif? Jika tidak, apa bentuknya atau mekanisme hukum yang harus ditempuh agar wakaf atas tanah tersebut sejalan dengan hukum agraria nasional?

Jika ditinjau dari ruang lingkup Hak Menguasai Negara (HMN), penguasaan negara atas tanah tidak berarti negara dapat secara bebas memperlakukan tanah itu sebagai miliknya sendiri. HMN menekankan peran negara sebagai regulator dan fasilitator, bukan sebagai pemilik tanah dalam arti keperdataan. Oleh karena itu, dalam melakukan tindakan hukum seperti wakaf, negara harus tunduk pada batas-batas kewenangannya yang ditentukan oleh hukum, termasuk kewajiban untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah. Permasalahan semakin kompleks ketika Tanah Negara telah digunakan secara faktual untuk keperluan ibadah

atau sosial oleh masyarakat, namun belum dilekati status hak milik atau belum diadministrasikan secara resmi. Lebih lanjut merujuk pada Pasal 11 Peraturan Menteri Agraria dan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah Wakaf Di Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, mengenai ketentuan Pendaftaran Tanah Wakaf atas Tanah Negara mengatur bahwa "Tanah Wakaf atas Tanah Negara yang belum pernah dilekati dengan sesuatu Hak atas Tanah didaftarkan menjadi Tanah Wakaf atas nama Nazhir."

Berdasarkan hal tersebut maka tulisan ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam apakah negara dapat bertindak sebagai Wakif atas Tanah Negara berdasarkan sistem hukum agraria nasional dan hukum wakaf yang berlaku. Penelitian ini juga akan menguraikan konsekuensi hukum jika negara tetap melakukan wakaf atas Tanah Negara serta alternatif-alternatif hukum yang memungkinkan terlaksananya wakaf dengan melibatkan tanah yang semula berstatus Tanah Negara.

METODE PENELITIAN

Penelitian hukum yang digunakan dalam menganalisis persoalan dalam penelitian ini merupakan hukum normatif, yang mencari esensi norma serta kaidah hukum yang sesuai dengan prinsip dasar negara Indonesia (Peter Mahmud Marzuki, 2017). Pada penelitian ini untuk mencari dan menganalisis dapatkah negara yang tidak memiliki hak atas tanah bertindak sebagai Wakif. Bahan hukum Primer dalam penelitian ini meliputi peraturan perundang-undangan yang berlaku dan juga putusan-putusan hakim berkaitan dengan Tanah Wakaf dan tanah negara. Sedangkan bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berisi publikasi dan literatur yang berkaitan dengan Tanah Wakaf dan tanah negara yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan pencarian bahan hukum melalui internet yang dibatasi maksimal 5 tahun terakhir

Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan meninjau dan memeriksa seluruh peraturan undang-undang yang terkait dan termasuk dalam kategori isu hukum yang menjadi fokus dalam penelitian ini dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan jenis pendekatan yang memberikan sudut pandang tentang analisis penyelesaian permasalahan yang melihat dari sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan, khususnya terkait dengan Wakaf dari Tanah Negara (Diantha, 2016). Bahan hukum tersebut diatas dianalisis menggunakan teknik analisis perspektif menggunakan interpretasi sistematis dan interpretasi gramatikal. Hal ini ditujukan untuk menafsirkan dengan memperhatikan serta memahami naskah-naskah hukum lain. Penafsiran ini ditujukan kepada pasal-pasal dalam pasal yang satu dengan pasal dalam peraturan hukum yang lainnya agar mendapat pemahaman mendalam terkait dengan persoalan yang dikaji (Mukti, 2015).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Status Tanah Negara dalam Sistem Hukum Agraria

Dalam sistem hukum agraria Nasional, Tanah Negara merujuk pada tanah yang berada di bawah kewenangan negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960. Pasal tersebut menyebutkan bahwa seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara. Penafsiran terhadap frasa “dikuasai oleh negara” menjadi titik penting dalam menilai status hukum tanah yang tidak dilekati hak atas tanah tertentu. Dalam konteks ini, *penguasaan oleh negara* tidak dapat disamakan dengan *kepemilikan* (hak milik). Pandangan ini sejalan dengan pendapat para ahli hukum agraria seperti Soemardjono (2001, 2008), Parlindungan (1990), dan Manan (2001), yang menegaskan bahwa penguasaan negara atas tanah tidak serta merta berarti negara memiliki hak milik atas tanah tersebut, melainkan menjalankan kewenangan publik atas sumber daya agraria untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hal ini juga dapat dilihat dari pendapat yang dikemukakan Boedi Harsono, bahwa hak penguasaan atas tanah dalam UUPA, didalamnya memuat jenjang tata susunan atau hirarki hak penguasaan atas tanah (Harsono, 2013) yaitu:

1. Hak bangsa Indonesia atas tanah,
2. Hak penguasaan negara atas tanah,
3. Hak Ulayat masyarakat hukum adat, dan
4. Hak perseorangan atas tanah yang meliputi hak atas tanah, hak tanggungan, tanah Wakaf dan hak milik atas satuan rumah Susun.

Berdasarkan pada jenjang, tata susunan serta hierarki penguasaan atas tanah tersebut maka Hak tertinggi atas penguasaan tanah berada ditangan bangsa Indonesia sebagai pemegang hak utama. Dalam konteks ini, hak bangsa Indonesia mencerminkan unsur privat, yaitu hubungan kepemilikan bangsa terhadap tanah di seluruh wilayah negara. Di sisi lain, hak tersebut juga mengandung dimensi publik, yang berarti adanya tanggung jawab negara untuk mengatur pemanfaatan tanah demi mencapai kesejahteraan rakyat secara optimal (Devita, 2021). Tugas pelaksanaan tersebut dipercayakan kepada Negara Republik Indonesia, di mana kewenangan negara atas tanah berasal dari hak bangsa Indonesia. Tujuan dari kewenangan ini adalah untuk mengatur peruntukan, pemanfaatan, dan penggunaan tanah yang merupakan bagian dari hak bangsa Indonesia. Amanat tersebut, pada tingkat tertinggi, dijalankan oleh Negara Republik Indonesia sebagai representasi kekuasaan tertinggi dari seluruh rakyat dalam mengelola tanah demi kepentingan nasional (Santoso, 2012).

Secara normatif, Tanah Negara bersifat sementara, dalam arti dapat dialihkan penguasaannya kepada subjek hukum tertentu dalam bentuk hak atas tanah. Mekanisme ini dilakukan melalui pemberian hak seperti HGU,

HGB, Hak Pakai, atau Hak Pengelolaan (Sitorus, 2016). Namun, sebelum pemberian hak tersebut, tanah tetap berstatus sebagai Tanah Negara dan berada di bawah pengelolaan langsung oleh pemerintah pusat atau daerah, tergantung pada kewenangan administratifnya. Penguasaan oleh negara ini tidak serta-merta memberikan otoritas kepada negara untuk bertindak layaknya pemilik mutlak. Negara hanya diberi mandat untuk mengelola tanah demi kepentingan umum, dan dalam melaksanakan mandat tersebut, negara terikat oleh prinsip-prinsip keadilan, keberlanjutan, dan keterbukaan (Prasetyo, 2018). Oleh karena itu, negara tidak dapat secara sepihak melakukan perbuatan hukum keperdataan atas Tanah Negara tanpa melalui prosedur peralihan hak yang sah.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara, memberikan dasar hukum bagi Menteri Dalam Negeri untuk mengatur dan menyerahkan penguasaan Tanah Negara kepada instansi tertentu untuk keperluan mereka. Namun, penguasaan tersebut bersifat administratif, dan bukan hak keperdataan yang melekat secara permanen. Jika tanah tersebut tidak digunakan sesuai peruntukannya, Menteri dapat mencabut penguasaannya. Kemudian, Peraturan Menteri Agraria Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah, menegaskan bahwa tanah-tanah yang telah diserahkan penguasaannya kepada instansi pemerintah, harus diberikan dalam bentuk salah satu hak atas tanah, yakni Hak Pakai atau Hak Pengelolaan, Hak pengelolaan pun itu hanya hak penguasaan, jika akan digunakan secara langsung maka harus dalam bentuk hak pakai sebagai bentuk legalisasi atas penguasaan tersebut. Tanpa melalui proses tersebut, segala perbuatan hukum yang dilakukan di atas tanah dimaksud dianggap tidak sah secara hukum. Dengan kata lain, tidak terdapat alas hak yang jelas sebagai dasar legalitas, termasuk untuk melakukan perbuatan wakaf atas tanah tersebut.

Oleh karena itu, meskipun negara memiliki kekuasaan atas seluruh wilayah tanah di Indonesia, kekuasaan tersebut harus dijalankan berdasarkan norma hukum yang berlaku. Negara tidak dapat mengabaikan unsur-unsur formal dalam setiap tindakan hukum, termasuk dalam hal wakaf. Karena wakaf mengandung unsur pemindahan kepemilikan, maka syarat utama yang harus dipenuhi adalah bahwa tanah tersebut merupakan hak milik dari Wakif. Dengan demikian, dari perspektif hukum agraria, Tanah Negara bukan merupakan objek langsung dari wakaf karena tidak memiliki status hak milik. Negara pun tidak dapat bertindak sebagai Wakif atas tanah tersebut sebelum dilakukan konversi hak melalui prosedur hukum yang sah. Jika wakaf dilakukan tanpa memenuhi syarat ini, maka berisiko menyebabkan batalnya akta wakaf dan menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap objek wakaf tersebut.

Berdasarkan hal tersebut konsep Tanah Negara dalam sistem hukum Indonesia berakar dari Pasal 2 ayat (2) UUPA, yang menegaskan bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dalam masyarakat Indonesia berwenang untuk mengatur, mengurus, dan menyelenggarakan

peruntukan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa. Dalam hal ini, negara menjalankan fungsi penguasaan publik, bukan sebagai pemilik privat sebagaimana dalam konsep hak milik. Oleh karena itu, seluruh tanah yang tidak dilekati hak oleh subjek hukum tertentu secara otomatis dikategorikan sebagai Tanah Negara.

Konsep dan Syarat Wakaf dalam Hukum Islam dan Hukum Positif

Wakaf merupakan perbuatan hukum yang memiliki landasan kuat baik dalam hukum Islam maupun hukum nasional. Dalam perspektif syariat wakaf berarti menahan suatu harta yang dapat dimanfaatkan tanpa mengurangi substansi pokoknya dan menyalurkan manfaatnya untuk kepentingan umum atau ibadah. Sementara itu, secara normatif, Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf menyatakan bahwa wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan secara terus-menerus.

Secara etimologis, kata wakaf berasal dari kata *waqafa-yaqifu-waqfan* yang secara etimologis berarti berhenti atau menahan. Dalam pengertian istilah, wakaf merujuk pada perbuatan hukum menyerahkan kepemilikan suatu harta, baik yang bersifat tetap maupun bergerak, termasuk hasil dari harta tersebut, guna dimanfaatkan bagi kepentingan amal dan kegiatan keagamaan dalam rangka mewujudkan kemaslahatan umat (Yunita, 2020).

Al-Qur'an dan Hadis menjadi sumber utama dan pijakan hukum dalam pelaksanaan wakaf. Salah satu rujukannya terdapat dalam Al-Qur'an Surah Ali Imran ayat 92 yang artinya "Kamu tidak akan memperoleh kebajikan, sebelum kamu menginfakkan Sebagian harta yang kamu cintai dan apa pun yang kamu infakkan, tentang hal itu sungguh, Allah Maha Mengetahui". Terdapat pula hadis yang diriwayatkan oleh Imam Muslim, tercantum dalam hadis nomor 1631 yang artinya "Apabila seorang manusia meninggal, maka terputuslah amalnya, kecuali tiga, yakni sedekah jariyah, atau ilmu yang diambil manfaatnya, atau anak saleh yang mendoakannya". Para ulama memiliki kesepahaman bahwa makna sedekah jariyah yang disebutkan dalam hadis tersebut merujuk pada wakaf (Adzkiya' et al., 2023).

Wakaf memiliki beragam bentuk dan dapat diperuntukkan bagi berbagai kelompok penerima manfaat. Jika ditinjau dari sisi pihak yang menerima manfaat, secara garis besar wakaf terbagi menjadi tiga jenis. *Pertama, wakaf khairi* atau wakaf umum, yakni wakaf yang hasilnya digunakan untuk kepentingan masyarakat luas, seperti pembangunan masjid, sekolah, rumah sakit, panti asuhan, wisma, penyediaan infrastruktur dasar, buku, lahan pemakaman, dan sumur. *Kedua, wakaf dzurri* atau wakaf ahli, yaitu wakaf yang hasilnya hanya dimanfaatkan oleh anggota keluarga atau keturunan dari orang yang mewakafkan (wakif), misalnya rumah yang hanya boleh dihuni oleh anak cucu, atau aset produktif yang hasilnya diperuntukkan bagi mereka. *Ketiga, wakaf musytarak* atau wakaf campuran,

di mana manfaatnya diberikan kepada keluarga sekaligus masyarakat umum (Mohamed, 2020).

Jika ditinjau dari segi pemanfaatan harta benda wakaf, wakaf dapat dikategorikan ke dalam dua jenis. *Pertama, wakaf mubasyir*, yaitu jenis wakaf yang manfaatnya dapat langsung dirasakan oleh penerima (*mauquf 'alaih*), seperti tanah wakaf yang digunakan untuk pembangunan masjid, di mana umat Islam bisa segera memanfaatkannya sebagai tempat ibadah. *Kedua, wakaf istitsmari* atau wakaf produktif, yaitu wakaf yang memerlukan pengelolaan terlebih dahulu agar dapat menghasilkan nilai atau keuntungan yang kemudian disalurkan kepada penerima manfaat (Hasanah, 2018).

Selain itu, wakaf juga dapat dibedakan dari segi tujuannya menjadi dua kategori. *Pertama, wakaf'am* adalah wakaf yang tujuannya tidak ditentukan secara khusus oleh wakif, sehingga manfaatnya bersifat umum. *Kedua, wakaf khash*, yakni wakaf yang tujuannya telah ditetapkan secara jelas oleh wakif untuk tujuan tertentu (Siregar et al., 2021). Kemudian, ditinjau dari segi jangka waktunya, wakaf terbagi menjadi dua jenis: *Pertama, wakaf mu'abbad*, yaitu wakaf permanen yang berlaku tanpa batas waktu. *Kedua, wakaf mu'aqqat*, yaitu wakaf yang ditetapkan untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan ketentuan dari wakif (Ab Rahman et al., 2020).

Setelah memahami klasifikasi wakaf berdasarkan tujuan, jangka waktu, dan cara pemanfaatannya, penting pula untuk menelaah ketentuan hukum formal mengenai wakaf, sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pada pasal 6 UU Wakaf mensyaratkan bahwa harta benda yang diwakafkan harus memenuhi rukun wakaf. Rukun wakaf atau unsur wakaf merupakan hal-hal yang harus ada dalam melakukan perbuatan wakaf. Berikut merupakan unsur-unsur wakaf yang harus dipenuhi:

- a. Wakif, merupakan orang atau badan hukum yang mewakafkan hartanya, harus cakap hukum dan memiliki penuh hak atas harta yang diwakafkan.
- b. Nazhir, merupakan Pihak yang menerima dan mengelola wakaf. Harus ditunjuk secara sah dan terdaftar.
- c. Harta benda wakaf, harus berupa harta yang memiliki nilai, dimiliki secara sah oleh Wakif, dan bersifat tahan lama.
- d. Ikrar wakaf, merupakan pernyataan kehendak wakif secara lisan dan/atau tertulis, yang diucapkan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW).
- e. Peruntukan harta benda wakaf, maksudnya harta wakaf harus digunakan untuk kepentingan ibadah atau kesejahteraan umum sesuai prinsip syariah. dan
- f. Jangka waktu wakaf, yang bisa bersifat abadi (wakaf muabbad) atau sementara (wakaf mu'aqqat).

Ke-enam rukun wakaf tersebut merupakan syarat-syarat yang wajib dipenuhi secara kumulatif (keseluruhan) agar suatu perbuatan wakaf sah

menurut hukum Islam dan hukum positif di Indonesia. Maksudnya bahwa, tidak cukup hanya memenuhi satu atau beberapa rukun, melainkan semua rukun wakaf harus terpenuhi secara lengkap dan sah. Pada hukum Islam dan juga dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, hal ini telah ditegaskan jika salah satu dari rukun tersebut tidak terpenuhi atau tidak sah.

Tanah Negara sebagai Obyek Wakaf: sebuah Analisis Yuridis

Dalam konteks hukum wakaf di Indonesia, isu mengenai apakah Tanah Negara dapat dijadikan objek wakaf dan apakah negara dapat bertindak sebagai wakif memunculkan sejumlah perdebatan yuridis. Hal ini terkait erat dengan syarat sahnya wakaf menurut hukum wakaf maupun hukum positif Indonesia, yang pada dasarnya mensyaratkan bahwa harta benda yang diwakafkan harus berada dalam kepemilikan sah wakif. Di sisi lain, Tanah Negara secara yuridis bukan merupakan tanah dengan status hak milik individu atau badan hukum perdata, melainkan berada dalam penguasaan langsung oleh negara.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf Pasal 1 angka 1, menyatakan bahwa wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah. Dari isi pasal tersebut, maka wakaf dilaksanakan dengan memenuhi unsur: wakif, nazhir, harta benda wakaf, ikrar wakaf, peruntukan harta benda wakaf, serta jangka waktu wakaf.

Tanah merupakan objek wakaf dalam jenis harta benda tidak bergerak, dalam Pasal 16 ayat (2) UU Wakaf menguraikan bahwa benda tidak bergerak yang dapat diwakafkan meliputi:

- a. hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik yang sudah maupun yang belum terdaftar;
- b. bangunan atau bagian bangunan yang berdiri di atas tanah sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- c. tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- d. hak milik atas satuan rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku;
- e. benda tidak bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundangundangan yang berlaku

Dalam ketentuan Undang-Undang Wakaf tidak diberikan penjelasan secara tegas terhadap tanah hak yang dapat menjadi objek wakaf, pasal tersebut hanya memberikan arahan untuk mengacu pada perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan Hukum pertanahan Nasional yang bersumber dari Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.

Ketentuan lebih terperinci dari hak atas tanah yang dapat diwakafkan ditemui dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf, Pasal 17 menegaskan bahwa:

- 1) Hak atas tanah yang dapat diwakafkan terdiri dari:
 - b. hak milik atas tanah baik yang sudah atau belum terdaftar;
 - c. hak atas tanah bersama dari satuan rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - d. hak guna bangunan, hak guna usaha atau hak pakai yang berada di atas tanah negara;
 - e. hak guna bangunan atau hak pakai yang berada di atas tanah hak pengelolaan atau hak milik pribadi yang harus mendapat izin tertulis dari pemegang hak pengelolaan atau hak milik.
- 2) Apabila wakaf sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dimaksudkan sebagai wakaf untuk selamanya, maka diperlukan pelepasan hak pengelolaan atau hak milik oleh pemegang haknya.
- 3) Hak atas tanah yang diwakafkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dimiliki atau dikuasai oleh Wakif secara sah serta bebas dari segala sitaan, perkara, sengketa, dan tidak dijamin.

Hak Menguasai Negara atas Tanah dan Relevansinya dengan Syarat Wakif

Berdasarkan ketentuan perwakafan di Indonesia, dalam konteks tanah negara memang tidak ada pengaturan dapat menjadi objek wakaf. Hak menguasai Negara dalam hukum pertanahan yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, bahwa negara memiliki kewenangan untuk membuat suatu kebijakan (*beleid*), bertindak sebagai pengurus (*bestuursdaad*), pengatur (*regelendaad*), pengelola (*reheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar besarkan kemakmuran rakyat. Hal ini juga telah dijelaskan lebih rinci dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-I/2003, yang menjadi tonggak penting dalam menjelaskan konsep "hak menguasai oleh negara" dalam sistem hukum agraria di Indonesia. Salah satu poin krusial dalam putusan tersebut adalah penegasan bahwa penguasaan oleh negara atas tanah tidak dapat dimaknai sebagai bentuk kepemilikan (*eigendom*) sebagaimana dalam sistem hukum privat, melainkan lebih sebagai bentuk pengelolaan publik yang bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Negara bukanlah pemilik tanah dalam arti mutlak, yang berarti negara tidak boleh memperlakukan tanah sebagai milik yang bisa dijualbelikan atau dimanfaatkan sekehendaknya.

Hak menguasai oleh negara bukanlah hak individual atau privat, melainkan merupakan manifestasi dari mandat konstitusional Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat. Dalam putusan tersebut, Mahkamah menegaskan bahwa hak menguasai oleh negara meliputi empat unsur utama, yaitu:

Pengaturan, di mana negara berwenang membuat kebijakan mengenai peruntukan dan peruntahan tanah; Pengurusan, di mana negara dapat mengelola dan menyelenggarakan administrasi pertanahan; Pengelolaan, di mana negara bisa mengoptimalkan pemanfaatan tanah dalam kerangka pembangunan nasional; dan Pengawasan, di mana negara berkewajiban mengontrol penggunaan tanah agar tidak menyimpang dari tujuan kemakmuran rakyat. Putusan ini secara yuridis menolak interpretasi liberal atau kapitalistik yang memaknai negara sebagai “pemilik” tanah. Dengan demikian, kebijakan pertanahan harus diarahkan untuk memberikan akses dan keadilan kepada masyarakat, bukan sekadar memberi legitimasi hukum atas eksploitasi tanah oleh segelintir pihak, seperti korporasi besar.

Wakaf merupakan pemisahan dan/atau penyerahan harta milik Wakif kepada Nazhir untuk dimanfaatkan. Syarat utama sahnya wakaf adalah bahwa harta yang diwakafkan harus dimiliki secara penuh oleh Wakif. Dalam hal ini, negara tidak memiliki hak milik atas Tanah Negara, melainkan hanya menguasai secara publik. Oleh karena itu, negara tidak memenuhi unsur sebagai Wakif dalam konteks wakaf tanah, sehingga kepemilikan penuh atas harta benda wakaf oleh Wakif menjadi unsur paling krusial karena menentukan sah tidaknya akad wakaf (Arif, 2010). Wakif harus memiliki hak penuh (hak atas tanah) atas harta benda yang diwakafkan. Tanpa hak tersebut, seseorang tidak bisa melakukan disposisi terhadap harta tersebut, termasuk dalam bentuk wakaf (Hariyanto et al., 2024).

Dalam konteks hukum perdata, hak milik adalah hak tertinggi atas tanah yang memberikan kewenangan penuh kepada pemegangnya untuk menggunakan, memanfaatkan, dan mengalihkan haknya kepada pihak lain (Hulu, 2021). Negara, dalam konteks Tanah Negara, hanya menguasai tanah secara publik. Artinya, negara bertindak sebagai pengelola dan bukan pemilik dalam arti keperdataan. Tanah yang berada dalam status Tanah Negara tidak dapat diperlakukan layaknya tanah hak milik karena tidak dilekati dengan hak atas tanah oleh subjek hukum mana pun. Peran wakif dalam pelaksanaan wakaf memiliki kedudukan yang sangat penting. Para ulama sepakat bahwa inti dari wakaf terletak pada akad *tabarru'*, yaitu akad kebajikan yang bersifat sepihak dan hanya melibatkan kehendak dari wakif. Karena itu, seorang wakif harus memenuhi sejumlah persyaratan tertentu. Dalam konteks wakaf tanah, wakif wajib merupakan pemilik sah atas tanah tersebut. Selain itu, seluruh ulama sepakat bahwa wakaf yang dilakukan di bawah tekanan atau paksaan dianggap tidak sah (Herlindah et al., 2024). Dalam aspek fikih wakaf, mayoritas ulama menetapkan bahwa wakaf hanya sah bila harta yang diwakafkan adalah milik pribadi dari Wakif. Konsep ini sejalan dengan prinsip *al-tamluk qabla al-tabarru'* (pemilikan sebelum hibah/wakaf). Oleh karena itu, tindakan wakaf atas harta publik tanpa status milik pribadi, termasuk Tanah Negara, bertentangan dengan prinsip dasar wakaf dalam Islam (Halim, 2017). Dengan demikian, pemenuhan unsur sahnya wakaf bukan hanya bersifat formalitas administratif, tetapi

berkaitan langsung dengan validitas dan keberlanjutan dari perbuatan hukum tersebut. Negara tidak bisa menggantikan posisi Wakif jika tidak memiliki hak milik, karena hal itu melanggar prinsip hukum agraria dan wakaf secara simultan.

Realitas Praktik Wakaf Tanah Negara dan Konflik Norma Regulasi

Representasi perwakafan tanah di Indonesia tidak hanya berkaitan dengan norma agama, namun bersinggungan dengan logika administrasi negara. Dalam bidang pertanahan, konsep administrasi pertanahan tidak bisa dilepas dari konsep pendaftaran tanah yang disinggung dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Negara dengan kewenangannya memberi jaminan perlindungan terhadap wakaf tanah milik sebagaimana yang dibunyikan dalam Pasal 49 ayat (3) UUPA, lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang perwakafan tanah milik.

Praktek wakaf yang terjadi dalam kehidupan masyarakat belum sepenuhnya berjalan tertib dan efisien, sehingga dalam berbagai kasus harta benda wakaf tidak terpelihara sebagaimana mestinya, terlantar atau beralih kepada pihak ketiga dengan cara melawan hukum. (onnymedaline, 2017 : 143). Misalnya terhadap keberadaan beberapa masjid yang dibangun oleh perorangan, kelompok masyarakat, atau pemerintah dan belum memiliki dokumen formal wakaf, kemudian dialihfungsikan sebegitu rupa oleh orang atau kelompok orang yang memegang/memiliki dokumen resmi, dan seringkali menimbulkan masalah di tengah masyarakat.

Mengingat negara Indonesia yang mayoritas penduduknya beragama Islam, keberadaan bangunan masjid atau mushalla menjadi fokus pemerintah untuk mengamankannya sebagai objek tanah wakaf, termasuk bangunan tersebut berada diatas tanah negara. Pasal 39 aya (1) huruf e PP Nomor 42 Tahun 2006 sebagaimana yang telah dirubah dalam PP Nomor 25 Tahun 2018, memberikan penegasan bahwa : Pendaftaran sertifikat tanah wakaf dilakukan berdasarkan Akta Ikrar Wakaf atau Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf, termasuk terhadap tanah negara yang diatasnya berdiri bangunan masjid, mushalla, makam, didaftarkan menjadi tanah wakaf atas nama Nazhir. Hal ini juga menjadi bahan pemikiran para ulama di Indonesia, yang memandang perlu melakukan penetapan status tanah yang diatasnya ada bangunan masjid sebagai pedoman. Berdasarkan Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) Nomor 54 Tahun 2014, pada bagian ketentuan hukum bahwa: "Status tanah yang di atasnya ada bangunan masjid adalah wakaf. Adapun yang belum berstatus wakaf wajib diusahakan untuk disertifikasikan sebagai wakaf."

Di samping upaya formalisasi status tanah wakaf bagi bangunan keagamaan seperti yang diatur di atas, penting pula untuk memahami praktik yang telah dilakukan terhadap Tanah Negara yang digunakan untuk

keperluan sosial keagamaan. Dalam konteks ini, Pasal 49 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menjadi sangat relevan. Pasal tersebut mengatur tentang hak milik atas tanah untuk badan-badan keagamaan dan sosial, dengan ketentuan bahwa penggunaan tanah harus terbatas pada usaha-usaha yang berkaitan langsung dengan bidang keagamaan dan sosial sesuai tujuan badan tersebut. Dalam Pasal 49 UUPA, sudah ada pengaturan bagi badan keagamaan atau sosial untuk memiliki hak milik atas tanah demi keperluan sosial keagamaan.

Untuk melaksanakan pendaftaran sertifikat Tanah Wakaf sesuai dengan ketentuan Pasal 39 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, perlu diatur tata cara permohonan dan pendaftaran Tanah Wakaf di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Kementerian agraria dan Tata Ruang/BPN merupakan instansi vital dalam penataan, penguasaan, dan kepemilikan tanah di Indonesia. Sebagai otoritas administrasi pertanahan, peran Kementerian ATR/BPN sangat menentukan dalam memberikan menjamin kepastian hukum hak atas tanah, menyelesaikan konflik pertanahan, mewujudkan keadilan sosial dalam distribusi tanah, termasuk melindungi tanah keagamaan seperti wakaf dari alihfungsi yang tidak sah. Maka berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah Wakaf Di Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Pasal 3 ayat (1) secara tegas menentuka bahwa : Tanah yang diwakafkan dapat berupa:

- a. Hak Milik atau Tanah Milik Adat yang belum terdaftar;
- b. Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai di atas Tanah Negara;
- c. Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas tanah Hak Pengelolaan atau Hak Milik;
- d. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun; dan
- e. Tanah Negara

Lebih lanjut, secara khusus terhadap tanah Negara diatur dalam Bagian Keenam tentang “Pendaftaran Tanah Wakaf atas Tanah Negara”, dalam Pasal 11 ayat (1) bahwa “Tanah Wakaf atas Tanah Negara yang belum pernah dilekati dengan sesuatu Hak atas Tanah didaftarkan menjadi Tanah Wakaf atas nama Nazhir.” Pasal ini secara eksplisit memungkinkan pendaftaran wakaf atas Tanah Negara langsung atas nama Nazhir, tanpa terlebih dahulu melalui proses perolehan hak atas tanah. Terhadap ketentuan ini tidak ada penjelasan lebih lanjut terhadap istilah tanah negara. Pemahaman terbaru mengenai tanah negara dapat dikutip dari Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.

Hal ini bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum wakaf sebagaimana diatur dalam Pasal 15 UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf,

yang menegaskan bahwa “harta benda wakaf hanya dapat diwakafkan apabila dimiliki dan dikuasai oleh wakif secara sah”. Hal ini juga bertentangan dengan ketentuan Hukum Pertanahan Nasional (UUPA dan regulasi turunannya) yang menyatakan bahwa Tanah Negara bukan objek hak milik sampai hak diberikan melalui prosedur resmi. Tidak cukup hanya itu saja, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-I/2003, dengan tegas mengatur bahwa “penguasaan oleh negara atas tanah tidak dapat dimaknai sebagai bentuk kepemilikan (*eigendom*) sebagaimana dalam sistem hukum privat, melainkan lebih sebagai bentuk pengelolaan publik yang bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Maka berdasarkan hal tersebut, ketentuan dalam Pasal 11 Permen ATR/BPN No. 2 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah Wakaf Di Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, ini berseberangan dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*. Hal ini dikarenakan UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf sebagai produk undang-undang (*lex superior*) mensyaratkan kepemilikan penuh oleh wakif, sedangkan Permen ATR/BPN sebagai peraturan pelaksana di bawahnya (*lex inferior*) justru membolehkan pendaftaran wakaf tanpa kepemilikan sah sebelumnya.

Konsekuensi Hukum Jika Negara Bertindak sebagai Wakif atas Tanah Negara

Konsekuensi merupakan akibat dari apa yang telah dilakukan. Kaitannya dalam hal ini dimana jika negara memaksakan diri bertindak sebagai Wakif atas Tanah Negara, maka maka konsekuensi hukum yang timbul tidak hanya mencakup aspek administratif, tetapi juga aspek substantif dalam legalitas dan perlindungan hukum.

- a. Pertama, dari segi hukum formil, wakaf atas tanah negara bertentangan langsung dengan ketentuan dalam UU Wakaf yang mensyaratkan bahwa objek wakaf harus berupa harta milik penuh. Karena tanah negara bukan merupakan hak milik, maka wakaf atas tanah ini batal demi hukum sejak awal.
- b. Kedua, Akta Ikrar Wakaf (AIW) yang disusun untuk melegitimasi proses wakaf menjadi dokumen cacat hukum. Notaris/Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf yang membuat AIW atas tanah negara dapat dianggap telah melampaui kewenangannya karena tidak memenuhi syarat material wakaf. Dokumen ini juga tidak dapat diproses di Kantor Pertanahan untuk diterbitkan sertifikat tanah wakaf.
- c. Ketiga, dari perspektif administrasi pertanahan, Kantor Pertanahan (BPN) tidak akan menerbitkan sertifikat tanah wakaf atas tanah yang tidak memiliki status hak milik. Artinya, pengelolaan tanah tersebut tidak memiliki legitimasi hukum jangka panjang dan tidak masuk dalam sistem pendaftaran tanah nasional.
- d. Keempat, dalam aspek perlindungan hukum, penggunaan Tanah Negara tanpa peralihan hak resmi menimbulkan potensi

- sengketa antara pihak pengguna (misalnya lembaga keagamaan) dengan negara atau pihak ketiga. Ini membuka peluang konflik kepemilikan di masa depan, terutama jika terjadi perubahan kebijakan tata ruang atau kebutuhan proyek strategis nasional.
- e. Kelima, secara normatif, tindakan negara mewakafkan Tanah Negara bertentangan dengan semangat *rule of law*. Negara sebagai pemegang kekuasaan publik justru harus menjadi contoh dalam menaati prosedur hukum. Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip hukum ini mencederai legitimasi negara dalam melakukan pengaturan pertanahan.
 - f. Keenam, dalam aspek hukum pidana atau disiplin kepegawaian, pejabat negara yang secara sadar mewakafkan tanah negara tanpa dasar hukum yang sah dapat dikenai sanksi administratif atau bahkan pidana jika ada unsur penipuan, penyalahgunaan wewenang, atau merugikan keuangan negara.
 - g. Ketujuh, dampak sosial dari tindakan wakaf ilegal atas Tanah Negara dapat menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga keagamaan atau pemerintah. Jika wakaf dibatalkan di kemudian hari, umat yang telah memanfaatkan tanah tersebut akan merasa dirugikan.
 - h. Kedelapan, dari aspek keberlanjutan pengelolaan aset wakaf, ketiadaan kejelasan status hukum tanah menyebabkan kesulitan dalam pengembangan, pemeliharaan, atau alih fungsi bangunan di atas tanah tersebut.
 - i. Kesembilan, secara kelembagaan, Nazhir sebagai pengelola wakaf tidak memiliki kekuatan hukum dalam mempertahankan atau mengelola tanah yang statusnya tidak sah sebagai objek wakaf. Ini menimbulkan risiko hukum bagi Nazhir dalam melaksanakan fungsinya.
 - j. Kesepuluh, apabila sengketa muncul dan dibawa ke pengadilan, maka pengadilan kemungkinan besar akan menyatakan bahwa wakaf tersebut tidak sah dan perbuatan hukumnya batal demi hukum. Ini menunjukkan pentingnya konsistensi antara dokumen administratif dan substansi hukum.
 - k. Kesebelas, perlu juga diperhatikan bahwa kekeliruan wakaf atas Tanah Negara dapat memengaruhi validitas seluruh perjanjian turunan yang didasarkan pada status wakaf tersebut, seperti kerja sama usaha atau pemanfaatan aset.
 - l. Keduabelas, secara keseluruhan, tindakan wakaf atas Tanah Negara tanpa didahului oleh kejelasan mengenai subjek hukum yang bertindak sebagai wakifnya bertentangan dengan asas kepastian hukum, asas kehati-hatian, dan prinsip pengelolaan pertanahan yang akuntabel. Oleh karena itu, tindakan ini harus dihindari dan digantikan dengan mekanisme yang sah dan sesuai

ketentuan hukum yang berlaku.

Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum merupakan nilai fundamental dalam sistem hukum, yang menuntut agar hukum ditegakkan secara konsisten, jelas, dapat diprediksi, dan diketahui oleh masyarakat luas. Dalam konteks ini, kepastian hukum tidak hanya bermakna formal, tetapi juga mencakup aspek perlindungan terhadap hak-hak hukum masyarakat serta ketertiban dalam penyelenggaraan negara hukum. Wakaf atas Tanah Negara tanpa melalui konversi hak terlebih dahulu bertentangan dengan asas kepastian hukum, asas kehati-hatian, serta prinsip pengelolaan pertanahan yang akuntabel. Jika dianalisis melalui pandangan Radbruch, tindakan ini jelas mencederai nilai kepastian hukum karena:

1. Tidak adanya kejelasan status kepemilikan tanah menimbulkan keraguan terhadap keabsahan wakaf tersebut, yang berarti bertentangan dengan prinsip hukum yang menuntut kejelasan norma dan akibat hukumnya.
2. Tidak dilakukan pemberian hak atas tanah kepada subjek hukum sebagai wakif terlebih dahulu menjadikan wakaf dilakukan atas objek yang tidak sah menurut hukum positif (karena Tanah Negara bukan hak milik), sehingga perbuatan hukum tersebut batal demi hukum dan tidak dapat dipertahankan secara yuridis.
3. Dalam jangka panjang, kondisi ini menimbulkan ketidakpastian dalam pengelolaan, perlindungan, dan pengembangan aset wakaf, termasuk risiko pembatalan oleh otoritas atau putusan pengadilan, yang semuanya menunjukkan ketidakterpenuhinya aspek prediktabilitas hukum, sebagaimana ditekankan oleh Radbruch.
4. Tindakan negara atau pejabat publik yang tetap melaksanakan wakaf atas tanah tersebut tanpa mengikuti prosedur hukum yang sah juga menandakan abainya prinsip negara hukum (*Rechtsstaat*), karena negara seharusnya menjadi contoh dalam menaati dan menegakkan hukum.
5. Akibat lebih jauh, masyarakat atau Nazhir yang menerima amanat wakaf menjadi terjebak dalam ketidakpastian hukum, karena kedudukan hukumnya sebagai pengelola tidak diakui secara legal. Hal ini bertentangan dengan prinsip perlindungan hukum terhadap warga negara yang seharusnya dijamin dalam sistem hukum yang pasti.

Dengan demikian, berdasarkan teori kepastian hukum Gustav Radbruch, persoalan tersebut menunjukkan bahwa setiap bentuk wakaf atas Tanah Negara yang tidak didahului dengan proses peralihan hak yang sah merupakan pelanggaran serius terhadap prinsip dasar kepastian hukum. Oleh karena itu, untuk menjamin legalitas dan perlindungan terhadap aset wakaf, negara wajib melakukan konversi hak terlebih dahulu, agar objek wakaf memenuhi syarat formil dan materiil yang ditentukan dalam UU Wakaf dan sistem hukum agraria nasional.

KESIMPULAN

Tanah Negara menurut hukum agraria nasional merupakan suatu hak penguasaan tanah secara publik dan tidak memiliki hak milik atasnya. Penguasaan ini tidak dapat disamakan dengan hak kepemilikan yang merupakan syarat mutlak untuk dapat melakukan perbuatan hukum berupa wakaf. Tanah Negara bukanlah objek yang dapat dijadikan wakaf secara langsung tanpa terlebih dahulu melalui proses perubahan status hukum, sehingga terbentuk hubungan hukum yang konkret antara subjek hukum yang memenuhi syarat sebagai wakif dengan tanah yang akan dijadikan objek wakaf. Selanjutnya, dalam tinjauan hukum wakaf, Pasal 1 angka 1 UU Nomor 41 Tahun 2004 menegaskan bahwa hanya harta milik yang sah yang dapat diwakafkan. Negara yang tidak memiliki hak milik atas Tanah Negara tidak memenuhi syarat sebagai Wakif. Jika tetap dilakukan, maka wakaf atas Tanah Negara akan cacat hukum sejak awal dan menimbulkan konsekuensi serius baik dari segi administratif, legalitas akta ikrar wakaf, hingga potensi sengketa di masa depan yang merugikan masyarakat dan lembaga pengelola (Nazhir). Dengan demikian, tindakan negara mewakafkan Tanah Negara bertentangan dengan prinsip Hak menguasai negara dan prinsip dasar wakaf *al-tamlik qabla al-tabarru'* (pemilikan sebelum hibah/wakaf) yang dapat menimbulkan konsekuensi terjadinya ketidakpastian hukum yang berakibat pada terganggunya keberlangsungan pemanfaatan tanah untuk kepentingan sosial dan keagamaan. Jalan keluar yang dapat ditempuh adalah melalui mekanisme perubahan status tanah menjadi hak milik yang diberikan kepada subjek hukum seperti badan sosial keagamaan yang memenuhi syarat untuk memperoleh hak milik, yang kemudian dilanjutkan dengan perbuatan wakaf.

DAFTAR PUSTAKA

- Ab Rahman, M. F., Abdullah Thaidi, H. A., Ab Rahman, A., & Ab Rahim, S. F. (2020). Peranan wakaf dalam mendepani pandemik Covid-19. *Journal of Fatwa Management and Research*, 22(1), 49–64. <https://doi.org/10.33102/jfatwa.vol22no1.323>
- Adzkiya', U., Fitria, A., & Wathani, S. (2023). Islamic philanthropy: Exploring zakat, waqf, and sadaqah in Islamic finance and economics. *Quantitative Finance*, 23(11), 1561–1563. <https://doi.org/10.1080/14697688.2023.2224395>
- Apriani, D., & Bur, A. (2020). Kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 5(2), 220–239. <https://doi.org/10.23920/jbmh.v5i2.11>
- Arif, S. (2010). Wakaf tunai sebagai alternatif mekanisme redistribusi keuangan Islam. *La_Riba*, 4(1), 87–117. <https://doi.org/10.20885/lariba.vol4.iss1.art6>
- Devita, S. M. (2021). Perkembangan hak pengelolaan atas tanah sebelum dan sesudah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 2(9), 870–888. <https://>

doi.org/10.56370/jhlg.v2i9.130

- Diantha, I. M. P. (2016). *Metodologi penelitian hukum normatif dalam justifikasi teori hukum*. Prenada Media.
- Halim, H. (2017). Hukum wakaf di Indonesia (Tinjauan terhadap peraturan wakaf sebelum UU No. 41 Tahun 2004). *Al-Qisthu: Jurnal Kajian Ilmu-Ilmu Hukum*, 15(1), 55–68. <https://doi.org/10.32694/qst.v15i1.157>
- Hariyanto, B., Maghfuroh, W., & Wulandari, N. (2024). Perwakafan tanah hak milik dengan berlakunya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2017. *IUS: Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum*, 12(2), 130–142. <https://doi.org/10.51747/ius.v12i2.2228>
- Harsono, B. (2013). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria dan pelaksanaannya*. Universitas Trisakti.
- Hasanah, N. (2018). Kontekstualitas ayat-ayat hukum wakaf di Indonesia. *Asy-Syari'ah*, 20(2), 133–144. <https://doi.org/10.15575/as.v20i2.3446>
- Herlindah, H., Shomad, A., Septiandani, D., Ariani, R. S., & Nasution, N. A. (2024). Waqf land as an alternative for implementing the land reform program in Indonesia. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 9(1), 125–141. <https://doi.org/10.23920/jbmh.v9i1.1595>
- Hulu, K. I. (2021). Kekuatan alat bukti sertifikat hak milik atas tanah dalam bukti kepemilikan hak. *Jurnal Panah Keadilan*, 1(1), 27–31.
- Manan, B. (2001). *Perkembangan politik hukum di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Mohamed, H. (2020). *Beyond fintech*. World Scientific. <https://doi.org/10.1142/11885>
- Mukti, F. (2015). *Dualisme penelitian hukum normatif dan empiris*. Pustaka Pelajar.
- Parlindungan, A. P. (1990). *Komentaris atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.
- Peter Mahmud Marzuki. (2017). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Prenada Media.
- Prasetyo, A. B. (2018). Prinsip pengadaan tanah bagi kepentingan umum. *Administrative Law and Governance Journal*, 1(3), 259–267. <https://doi.org/10.14710/alj.v1i3.259-267>
- Rejekiningsih, T. (2016). Asas fungsi sosial hak atas tanah pada negara hukum (suatu tinjauan dari teori, yuridis dan penerapannya di Indonesia). *Yustisia Jurnal Hukum*, 5(2). <https://doi.org/10.20961/yustisia.v5i2.8744>
- Santoso, U. (2012). *Hukum agraria: Kajian komprehensif*. Kencana.
- Siregar, A. Z., Siregar, R. S., & Harahap, M. Y. (2021). Implementasi wakaf uang dalam pengelolaan Halalmart Majelis Ulama Indonesia Provinsi Sumatera Utara perspektif UU No. 41 Tahun 2004 tentang wakaf uang. *Al-Mashlahah: Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial Islam*, 9(2), 217–236. <https://doi.org/10.30868/am.v9i02.1627>

- Sitorus, O. (2016). Penataan hubungan hukum dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria (studi awal terhadap konsep hak atas tanah dan ijin usaha pertambangan). *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 2(1), 1. <https://doi.org/10.31292/jb.v2i1.29>
- Soemardjono, M. S. W. (2001). *Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial, dan budaya*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Soemardjono, M. S. W. (2008). Land reform and tenure security in Indonesia. *Indonesian Law and Administration Review*, 4(1).
- Triningsih, A., & Aditya, Z. F. (2019). Pembaharuan penguasaan hak atas tanah dalam perspektif konstitusi. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 8(3), 329. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v8i3.355>
- Yunita, P. (2020). The future of Indonesia Islamic banking industry: Bankruptcy analyzing the second wave of global financial crisis. *International Journal of Islamic Economics and Finance (IJIEF)*, 3(2). <https://doi.org/10.18196/ijief.3227>